

## La sécurité au sein des bases de plein air et de loisirs



J.-C. Pattechi/Urba Images/IAU îdF

**Quels moyens de prévention et de protection mettre en œuvre dans les bases de plein air et de loisirs ? Les gestionnaires conjuguent différentes démarches de sécurisation en essayant de préserver la vocation sociale de ces espaces.**

**E**n avril 2013, l'IAU îdF a publié une étude<sup>(1)</sup> sur la sécurité dans trois bases de plein air et de loisirs (BPAL) franciliennes (Vaires-Torcy et Jablines-Annet en Seine-et-Marne, le Port aux Cerises en Essonne). Cette étude s'inscrit dans une démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage de la région Île-de-France sur le thème de la sécurité au sein des BPAL. Au préalable, il apparaît nécessaire de revenir sur le cadre juridique de ces espaces afin de répondre aux interrogations sou-

levées par les acteurs rencontrés. Ce rapide cadrage juridique permettra de saisir au mieux les enjeux de sécurité qui se posent sur le terrain.

### Qualification des BPAL

Au nombre de douze en Île-de-France et couvrant une superficie de 3 000 hectares, les bases de plein air et de loisirs relèvent du domaine public régional. Pour la plupart, elles ont été créées dans les années 1970 par acquisition de l'Agence foncière et technique de la région parisienne

(AFTRP), avant d'être cédées aux syndicats mixtes d'études, d'aménagement et de gestion (Smeag), puis transférées à la Région Île-de-France en 1996. La Région est donc propriétaire de l'ensemble des terrains et équipements affectés aux BPAL.

La tendance à enclore les emprises s'accroît depuis quelques années, mais ce type d'aménagement correspond-il à la vocation première des BPAL ? Pour le comprendre, il convient d'abord de se tourner vers la loi. Selon l'article L.22111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) : « sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L.1<sup>(2)</sup> est constitué des biens lui apparte-

nant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ».

Ainsi, les terrains spécialement aménagés pour des activités sportives et de loisirs ouverts au grand public relèvent bien du domaine public. Ce dernier constitue un statut juridique à part entière et le code général de la propriété des personnes publiques, adopté en 2006, lui assure certaines protections, notamment l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité.

### Espace public et sécurité

Le droit ne s'est pas attaché à développer précisément la notion d'« espace public », bien que ce dernier occupe une place essentielle dans la structuration des villes. Les urbanistes s'accordent à considérer que l'espace public est « la partie du domaine public non bâti, affectée à des usages publics (...). En tant que composé d'espaces ouverts, ou extérieurs, l'espace public s'oppose aux édifices publics. Mais il comporte aussi bien des espaces minéraux (rues, places, boulevards, passages couverts) que des espaces verts (parcs,

(1) GOSSELIN Camille, *La sécurité dans les bases de plein air et de loisirs, démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage, les exemples de Jablines-Annet, Vaires-Torcy et Port aux Cerises*, IAU îdF, avril 2013.

(2) Sont visés l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les établissements publics.

jardins publics, squares, cimetières...) ou des espaces plantés (mails, cours...)<sup>(3)</sup> ». L'espace public se définit ainsi en fonction d'une typologie d'espaces (ouverts, extérieurs, etc.) et par rapport à un usage public (praticable par tous, où l'ensemble des publics, de tous milieux sociaux, peuvent se retrouver, échanger, se rencontrer, se confronter également). En cela, les bases de loisirs font partie de l'espace public.

Cependant, l'espace public ne fait pas l'objet d'une réglementation juridique spécifique. Il recouvre des territoires aux statuts, aux fonctions et aux modes de gestion différents.

Dans le cas des BPAL, comme il s'agit du domaine public régional, ce sont des mesures de bonne gestion du service public qui vont devoir s'appliquer en premier lieu pour assurer la sécurité. Par son affectation à un ser-

vice public et à un usage direct du public, le domaine ne peut pas être considéré comme privé. Il en est de même des périmètres délégués des bases, par le biais d'une délégation de service public (DSP). Le domaine public délégué reste du domaine public<sup>(4)</sup>.

### Les modes de gouvernance des BPAL

Afin d'assurer une bonne gestion des BPAL, différents modes de gouvernance se sont mis en place :

- Dans la majorité des cas, les BPAL sont gérées par un syndicat mixte (Smeag), composé de représentants du conseil régional d'Île-de-France, du conseil général et des communes d'implantation ou limitrophes concernés.
- La base de Vaires-Torcy est la seule base francilienne à relever, en l'absence de syndicat mixte, de la maîtrise d'ouvrage directe de la Région. La gestion est déléguée à l'Union nationale des centres sportifs de plein air (UCPA) par le biais d'une délégation de service public (DSP).
- Si, d'ordinaire, les BPAL sont gérées par un syndicat mixte, les activités sportives, de plein air et lucratives peuvent être déléguées à l'UCPA, par le biais d'une DSP. Sur son périmètre délégué, l'association gère alors l'animation, l'exploitation des activités et leur économie générale. Elle y est également responsable de la sécurité de son personnel et des clients.

Au regard des principaux textes<sup>(5)</sup> régissant la gouvernance des BPAL, la sécurité est financée par les gestionnaires pour tout ce qui a trait au fonctionnement (entretien des bâtiments, des équipements et des moyens technologiques, recrutement du personnel saisonnier, etc.). En matière de sécurité, la participation régionale porte sur les investissements (financement de la construction ou rénovation des équipements destinés à

accueillir les services de police ou de gendarmerie, des équipements de vidéosurveillance, de communication à distance, de l'ensemble des dispositifs de contrôle d'accès, etc.). Au même titre qu'ils organisent la surveillance des plages et de la baignade, les gestionnaires sont positionnés en tant que « chefs d'orchestre » des dispositifs de sécurité au sein de leur base. Ce n'est qu'à un deuxième niveau que les forces de police peuvent être mobilisées, en cas de trouble à l'ordre public. Cependant, le partage et la graduation des interventions de chacun (média-teurs < agents de surveillance < services municipaux ou forces d'État) doivent être déterminés en amont, dans le cadre d'un travail partenarial régulier et approfondi.

### L'insécurité au sein des bases

Les BPAL sont soumises à une réglementation spécifique. Toutes disposent d'un règlement intérieur. Cependant, afin que ce règlement intérieur puisse avoir pleine portée, il se doit d'être entériné par arrêté municipal, afin que les forces de l'ordre puissent intervenir si besoin. Lorsque la base est située sur plusieurs communes, il faut alors des arrêtés municipaux concordants, afin que le règlement puisse s'appliquer à l'ensemble du territoire. Il doit également être affiché régulièrement, afin d'être connu des usagers, ce qui n'est pas toujours le cas.

Sur l'espace des BPAL, les problématiques d'insécurité sont de natures différentes. Elles recouvrent un large spectre de phénomènes : tensions liées à la surfréquentation, incivilités, infractions au règlement intérieur (barbecue, chiens non tenus en laisse,



Les finalités des dispositifs de vidéosurveillance doivent faire l'objet de discussion préalable.

### La vidéosurveillance dans les espaces ouverts au public

En France, la vidéosurveillance au sein des espaces publics et des établissements recevant du public (ERP) est soumise à une réglementation rigoureuse. Elle relève de l'article 10 de la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation pour la sécurité (Lops) et doit faire l'objet d'une demande d'autorisation administrative préalable.

La Lops prévoit cinq motifs justifiant l'installation de caméras sur l'espace public : « la protection des bâtiments et de leurs abords, la protection d'installations utiles à la Défense nationale, la régulation du trafic routier, le constat d'infraction aux règles de circulation, la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans les lieux particulièrement exposés à des risques d'agression ou de vol ». À ces principes fondamentaux, la loi du 23 janvier 2006 ajoute un 6<sup>e</sup> objectif, la lutte contre le terrorisme. La réglementation se veut rigoureuse quant au respect des libertés individuelles mais est également complexe. Une délibération de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) indique : « (...) doit être distinctement définie la finalité des dispositifs de vidéosurveillance localisés sur les lieux publics ou sur les lieux recevant du public, tels le contrôle d'accès, la surveillance d'une zone déterminée propice, en raison de sa fréquentation, de sa configuration, ou d'autres caractéristiques particulières, des actes de délinquance, contrôle de la fluidité et des règles de la circulation, respect des règles de stationnement des véhicules » ». Il convient, en effet, de discuter des objectifs et des conditions de mise en œuvre d'un système de vidéosurveillance, au sein d'espaces comme ceux des BPAL, entretenant une grande porosité avec les espaces publics alentours.

\* Le GOFF Tanguy, *Vidéosurveillance et espaces publics, état des lieux des évaluations menées en France et à l'étranger*, IAU idF, octobre 2008.

\*\* Délibération n°94-056 du 21.06.1994 portant adoption d'une recommandation sur les dispositifs de vidéosurveillance mis en œuvre dans les lieux publics et les lieux recevant du public.

(3) MERLIN Pierre, CHOAY Françoise, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2009.

(4) AUBY Jean-Bernard, *Droit de la ville, du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, LexisNexis, Paris, 2013.

(5) Cf. délégation de service public de Vaires-Torcy et rapport régional n° CR 62.99 de décembre 1999.



© Alain Bachelier / www.flickr.com

**L'intervention équestre semble la plus adaptée au sein des espaces comme ceux des BPAL.**

état d'ébriété, etc.), dégradations, intrusions, voire, de façon plus ponctuelle, des cambriolages, des regroupements et bagarres collectives.

Selon les acteurs de terrain, l'accessibilité des bases est au cœur des problématiques d'insécurité rencontrées. L'encombrement des voies de circulation proches, la saturation des espaces de stationnement, les files d'attente aux entrées des bases sont sources de tensions et de conflits. L'amélioration de l'accessibilité des bases s'impose de fait, mais interroge une situation locale plus complexe : comment remédier à un manque de transport en commun qui ne concerne pas que la base, mais tout son secteur d'implantation, surtout pour des connexions « interbanlieues » ? Le développement d'une offre de transport variée, notamment aux pratiques des usagers des bases qui viennent sur les sites chargés de sacs et de vivres pour profiter, une grande partie de la journée, du plein air. Une discussion sur l'accessibilité des bases peut également s'accompagner d'une réflexion plus quantitative, quant à la capacité d'accueil des sites, afin de pouvoir calibrer entrées, cheminements et stationnements en fonction des flux estimés.

Assurer la sécurité et la tranquillité des usagers au moment des pics d'affluence, c'est aussi se focaliser sur un temps particulier, celui des week-ends et de la

période estivale. Durant une grande partie de l'année, les BPAL sont peu fréquentées, voire « vides ». La gestion et la surveillance de ces grands espaces naturels, avec d'importantes zones « sauvages », apparaissent alors complexes.

### La clôture progressive des sites

Ce sont des considérations sécuritaires qui, au fil du temps, ont incité les gestionnaires à installer des clôtures et barrières, afin de limiter l'accès des bases à certaines périodes de l'année et de la journée. Le développement des activités sportives et de plein air (ports de plaisance, écoles de voile, etc.) a également fait entrer dans les bases du matériel de valeur. Les gestionnaires ont donc installé des systèmes de protection (vidéosurveillance, alarmes, digicodes), afin de prémunir biens et équipements contre les intrusions, cambriolages et vols. Ainsi, le travail sur la clôture des sites a été envisagé comme une solution face aux problèmes d'insécurité qui se posaient.

Les espaces ouverts ont l'inconvénient de compliquer la régulation des flux entrants et demandent une gestion renforcée des espaces périphériques (gardienage, surveillance des accès, cheminements et espaces de stationnement, etc.). La clôture des bases permet ainsi de marquer physiquement le principe d'ouverture et de fermeture des sites.

### Les acteurs de la sécurité publique

Les forces d'État sont composées de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale (relevant, actuellement toutes les deux, de l'autorité du ministère de l'Intérieur). Les zones de compétences de ces deux forces se répartissent en fonction d'un seuil de population établi à 20 000 habitants. Il est ainsi communément défini que les policiers ont à leur charge les zones denses et urbaines, tandis que les gendarmes sont en poste sur des territoires ruraux et périurbains.

Selon l'article L. 4231-4 du code général des collectivités territoriales, le président du conseil régional ne dispose pas de pouvoir de police. Le maire est l'autorité de police administrative au niveau local. La création d'une police municipale dépend de sa volonté et cette dernière est chargée d'exécuter, dans les limites de ses attributions et sous l'autorité du maire, les tâches relevant de sa compétence que ce dernier lui confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publics. Ces agents sont ainsi chargés d'assurer l'exécution des arrêtés de police du maire et de constater par procès-verbaux les contraventions auxdits arrêtés\*.

La présence continue des forces de l'ordre est parfois très attendue sur certaines BPAL. Si la situation de sécurité l'exige, elle peut s'envisager à travers la signature d'une convention bipartite entre le gestionnaire de la base et la direction départementale de la Sécurité publique (DDSP). Il convient cependant, en amont, de déterminer les conditions de ce conventionnement : définir les actions et les modalités d'intervention de l'unité (horaires, actions, types d'interventions – brigade équestre, vtt –, etc.) ainsi que les modalités financières (prise en charge par les gestionnaires des bases, des frais de fonctionnement de l'unité, mise à disposition de locaux, etc.).

\* Depuis 2002, les agents de police municipale, peuvent également être recrutés par un EPCI à fiscalité propre en vue de leur mise à disposition de l'ensemble de ces communes. Ils sont alors placés sous l'autorité du maire de la commune d'exercice de leurs fonctions. Pour aller plus loin sur les polices municipales, se référer aux travaux de Virginie Malochet : « Les polices municipales : points de repère », *Note Rapide*, n° 515, IAU idF, septembre 2010 ; « Les polices municipales en 2011 : retour sur une année riche d'actualités », *Note Rapide*, n° 582, IAU idF, décembre 2011.

Elle est également un moyen de protection contre les éventuelles intrusions et peut aider à la notification d'une réglementation spécifique s'appliquant aux usagers du domaine.

Cependant, la clôture des bases doit s'accompagner d'un travail de requalification des abords et des espaces périmétriques. Les clôtures et barrières ne peuvent figurer seulement comme des éléments défensifs ou de protection. Ils doivent également qualifier les espaces. Il s'agit de pouvoir délimiter l'emprise des bases en évitant les effets de coupure et en soignant les signes d'appartenance à la ville et au local.

Les modes de gestion doivent également favoriser l'insertion urbaine des BPAL au sein de leur environnement. Il s'agit d'intégrer les BPAL au niveau territorial, dans l'objectif de valoriser ces espaces en tant qu'équipe-

ments à part entière, affectés à un service public. Les abords et espaces périphériques qui sont à la charge des communes doivent donc faciliter les connexions entre les villes et les bases. Ils doivent également permettre la structuration des flux engendrés par les bases, une meilleure fluidité des déplacements, et préserver l'équilibre des espaces publics environnants. Cela suppose un travail partenarial approfondi avec les collectivités territoriales.

Les usages spontanés<sup>(6)</sup>, c'est-à-dire les activités de personnes qui fréquentent les sites comme un espace ouvert aux publics (tels que les parcs et jardins) et qui profitent des espaces verts de façon quotidienne (jogging,

(6) On distingue également les « usages encadrés », regroupant les usagers qui viennent au sein des BPAL pour suivre une activité spécifique ou qui sont abonnés à une pratique.



M. Fonteneau/IAU îdF

Les BPAL font régulièrement l'objet de dégradations matérielles.

### Promouvoir une gestion préventive

La situation de tranquillité et de sécurité entretient de fortes corrélations avec la gestion de site. Adapter une démarche préventive suppose de définir au préalable des modes opératoires. Deux éléments peuvent se distinguer en termes de gestion :

- L'entretien et les réparations. L'observation quotidienne des dysfonctionnements et des dégradations peut être un moyen de lutte contre le sentiment d'abandon et/ou d'insécurité ressenti par les usagers. La théorie de la « vitre cassée », développée par James Q. Wilson et George L. Kelling\*, démontre la réciprocité de la relation entre délinquance et insécurité ainsi que sentiment d'insécurité et développement de la délinquance : une vitre brisée et non réparée entraîne un délabrement plus général de l'espace, en cela que les comportements « d'abandon » (par abandon, on entend : un manque de gestion, d'entretien des espaces, de surveillance formelle, etc.) favoriseraient chez les usagers un sentiment d'insécurité et modifieraient ainsi leur comportement et leurs usages de l'espace, notamment par l'évitement des zones jugées inhospitalières. Ces espaces vulnérables deviennent ainsi plus facilement la proie au développement de la délinquance.
- Le travail de veille et d'évaluation. Tout dispositif faisant l'objet d'un suivi et d'un retour sur expérience permet d'anticiper les problèmes et de réajuster les modes opératoires. Il s'agit d'instaurer un système d'enregistrement des infractions et des problèmes rencontrés, d'analyser et de cartographier les éléments de cette base de données\*\*, afin de mener des actions ciblées et de favoriser la remontée et le partage des informations relatives à la sécurité. L'association des usagers, au travers de réunions ponctuelles, d'enquêtes satisfaction, ou de marches exploratoires\*\*\*, pourrait mener à des réflexions sur l'ambiance du site, la perception des espaces, du mobilier urbain et interroger la situation de sécurité des bases.

\* ROCHÉ Sebastian, « La théorie de la "vitre cassée" en France. Incivilités et désordres en public », dans *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n° 3, 2000.

\*\* Une précédente étude menée par l'IAU île-de-France avait montré que la mise en place d'un système d'information géographique (SIG) pouvait être un outil intéressant pour la connaissance, le partage et le traitement de données relatives à la sécurité. Cf. LOUDIER-MALGOUYRES Céline, *Parc forestier de la Poudrenie (site classé), Étude pilote « sécurité-tranquillité »*, IAU îdF juin 2005.

\*\*\* Les marches exploratoires ont pour objectif de recueillir l'expertise des usagers, le temps d'une marche, au sein d'un espace qu'ils empruntent quotidiennement. En France, des marches ont été menées par des habitants au sein de leur quartier dans l'objectif d'évaluer l'espace public. Cette démarche vise à une meilleure appropriation des lieux par les usagers et donne des perceptions de la situation de sécurité des espaces. Au sein des BPAL, les abonnés et associations sportives pourraient être « le noyau » de ces marches.

promenade), sont parfois contrariés par les dispositifs de fermeture et les pratiques tarifaires des bases. Favoriser ces usages spontanés peut pourtant constituer un vecteur d'intégration des BPAL dans leur environnement social proche.

En conséquence, la fermeture des BPAL à des fins sécuritaires, dans un objectif de gestion renforcée du domaine, interroge la vocation d'origine de ces espaces. La circulaire datée du 21 mars 1975, dite circulaire « Mazeaud », consacre le concept de base de plein air et de loisirs et le définit ainsi : « une base de plein air et de loisirs est un espace libre, animé, ouvert à l'ensemble de la population. C'est un équipement qui offre à ses usagers les possibilités d'expression les plus variées, permettant la détente et la pratique d'activités sportives, culturelles de plein air et de loisirs dans un cadre naturel préservé du bruit<sup>(7)</sup> ».

L'enjeu est ainsi de garder à l'esprit la vocation des bases de plein air et de loisirs, tout en intégrant les objectifs de gestion des accès et de protection. Mobiliser l'aménagement des espaces, à des fins de sécurité, ne peut se limiter à des mesures de protection ou de défense. Ainsi, c'est la vocation sociale des bases qui est interpellée par des processus d'aménagement menant à la fermeture progressive de ces espaces vis-à-vis du reste du tissu urbain.

Camille Gosselin ■

*En remerciant Catherine Delavaud, chargée d'études juridiques, unité Affaires juridiques Marchés Qualité, Région Île-de-France, qui a participé à fournir des éléments de précisions sur la qualification juridique des bases de plein air et de loisirs.*

(7) CNES, *Rapport au Parlement et au gouvernement portant sur : Urbanisme et sports de nature*, décembre 2007, p. 8.

### Pour en savoir plus

- AUBY Jean-Bernard, *Droit de la ville, du fonctionnement juridique des villes au droit à la ville*, Paris, LexisNexis, 2013.
- GOSSELIN Camille, *La sécurité dans les bases de plein air et de loisirs, démarche d'appui à la maîtrise d'ouvrage, les exemples de Jablines-Annet, Vaires-Torcy et Port aux Cerises*, IAU îdF avril 2013.



Détails de l'étude à découvrir sur le web



- LE GOFF Tanguy, *Vidéosurveillance et espaces publics, état des lieux des évaluations menées en France et à l'étranger*, IAU îdF oct. 2008.
- MALOCHET Virginie, « Les polices municipales : points de repère », *Note Rapide*, n° 515, IAU îdF sept. 2010.
- MALOCHET Virginie, « Les polices municipales en 2011 : retour sur une année riche d'actualités », *Note Rapide*, n° 582, IAU îdF déc. 2011.
- ROCHÉ Sebastian, « La théorie de la "vitre cassée" en France. Incivilités et désordres en public », *Revue française de science politique*, 50<sup>e</sup> année, n° 3, 2000.

Directeur de la publication : François Dugeny

Auteur : Camille Gosselin  
Sous la direction de Sylvie Scherer

Rédactrice en chef : Marie-Anne Portier

Maquette : Annick Herpin  
Sous la direction de Frédéric Theulé

Diffusion par abonnement  
80 € par an (= 40 numéros) - 3 € le numéro  
Service diffusion-vente  
Tél. : 01 77 49 79 38  
15, rue Falguière 75015 Paris

ISSN 1967 - 2144  
ISSN ressource en ligne 2267 - 4071

[www.iau-idf.fr](http://www.iau-idf.fr)